

раз підтверджує актуальність комплексного наукового дослідження історії національних спецслужб в контексті світових традицій державного управління в сфері безпеки, на що й спрямований науковий проект «Історія українських спецслужб».

Уроки мають бути переконливими на основі науково виважених досліджень. У цьому разі, пропонуємо в рамках науки державного управління виокремити в окремий об'єкт наукових досліджень історію українських спеціальних служб, з конкретними завданнями і функціями, інтегрованих в систему національної безпеки як системну цілісність, з використанням такої методологічної бази, яка б забезпечила комплексність і повноту аналізу кризів призму розуміння мети, цілей, функцій, завдань і ролі яку мають виконувати спецслужби як в механізмі держави, так і в процесі інтеграції системи національної безпеки в єдину систему глобальної безпеки людства при збереженні культурної, правової і національної ідентичності.

DOI: 10.51587/9781-7364-13371-2022-007-179-203

**Капітаненко Наталія Петрівна**

д-р юрид. н., доцент,

Запорізький національний університет, Україна

ORCID ID 0000-0002-1475-5784

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЦИФРОВОГО СУСПІЛЬСТВА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Модернізація соціальної реальності, глобалізація сучасних політико-економічних відносин, перманентне оновлення суспільства, демократизація суспільних систем, становлення «людиноцентристської» організації суспільства, технологізація суспільного простору потребують, передусім, вивчення і подальшого реформування існуючої системи управління в контексті євроінтеграційних вимог, зокрема щодо місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Сформований світовий інформаційний простір зумовлює нові форми соціальних відносин і управління, масової комунікації та взаємодії, образу життя

<sup>1</sup> Капітаненко Н.П. Комунікаційні технології публічного управління: правовий аспект. Право та державне управління. 2018. №2. С. 116.

та стилю мислення. У таких умовах актуалізується проблема концептуального переосмислення місця й ролі інформації, інформаційного забезпечення у системі публічного управління. Управлінська діяльність держави є однією із передумов ефективного існування суспільства за рахунок насичення світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційної взаємодії між ними<sup>2</sup>. Враховуючи євроінтеграційні виміри Української держави, пізнавальним буде дослідження досвіду європейських країн щодо удосконалення інформаційного забезпечення шляхом використання цифрових технологій в органах місцевого самоврядування.

Завдяки інтеграційним процесам європейцям вдалося забезпечити досягнення високого рівня життя, розбудувати реально функціонуючий єдиний внутрішній ринок та значно посилити роль ЄС у сучасному глобалізованому світі на основі демократичного ладу, цінностей та принципів, однак з кінця XX – на початку XXI ст. Європейський Союз (ЄС) стикнувся з такими проблемами, як:

- відчутна неспроможність ЄС ефективно розв'язувати деякі життєво важливі для європейців проблеми (зайнятість, злочинність, безпека харчових продуктів, охорона навколишнього середовища тощо);
- нездатність ЄС наочно продемонструвати реальні досягнення європейської політики (забезпечення політичних прав і громадянських свобод, підвищення рівня та якості життя) громадянам, які справедливо очікують від Союзу такої ж самої ефективності, як і від національних урядів;
- слабкість комунікативних зв'язків між державами-членами з питань ролі ЄС та його функцій і завдань;
- недостатній рівень обізнаності європейців щодо інститутів і органів ЄС, їх повноважень, технології вироблення політики та процедури прийняття рішень, існуючих каналів зворотного зв'язку та механізмів урахування громадської думки<sup>3</sup>.

Вказані обставини сприяли прискоренню реформування сфери врядування з метою приближення його до інтересів громадян через ефективне поєднання різноманітних інструментів, а саме: законодавство; соціальний діалог; структурне фінансування та програми дій; впровадження, використання та вдосконалення інформаційно-комунікаційних технологій тощо.

2 Капітаненко Н.П. Сучасні технології публічного управління. Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ. III Всеукраїнська науково-практична конференція. 19 листопада 2019 р. Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2019. С.77.

3 Практичний poradnik державного службовця з питань європейської інтеграції / уклад. Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляева; за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Д: ДРІДУ НАДУ, 2008. Вип.1: Європейське врядування. с.8.

Не варто забувати, що право на доступ до інформації, перебуваючи в розпорядженні державних органів, закріплено в Рекомендації Ради Європи № R (2002)2 "Про доступ до офіційних документів" від 21 лютого 2002 р. – держави-члени повинні гарантувати кожній особі, після здійснення нею запиту, право доступу до офіційних документів, які є в розпорядженні органів державної влади. Цей принцип має застосовуватися без жодної дискримінації, у тому числі й за ознакою державної належності<sup>4</sup>.

Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства (22 липня 2000 р. підписали 8 країн: Великобританія, Німеччина, Італія, Канада, Російська Федерація, США, Франція, Японія) встановила, що "питання подолання електронно-цифрового розриву всередині держав і між ними посіло важливе місце в національних дискусіях. Кожна людина повинна мати можливість доступу до інформаційних і комунікаційних мереж". Також було визначено, що "інформаційно-комунікаційні технології є одним із найбільш важливих факторів, що впливають на формування суспільства в XXI ст."<sup>5</sup>.

В контексті вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах, варто акцентувати увагу на існуванні кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою та обсягу покладених на нього повноважень. Як зазначають Б. Данилишин та В. Пилипів, у більшості країн-членів ЄС в останні десятиліття відбулися процеси посилення субнаціональних рівнів управління, проте за різними схемами. У період з 1950 р. у Європі загальна кількість органів місцевого самоврядування суттєво скоротилась – майже на 40 тис., що обумовлено як процесами урбанізації, так і націленістю на підвищення ефективності забезпечення суспільними послугами (благами) на місцевому рівні. Така тенденція була започаткована у країнах північної Європи, уряди яких першими прийняли рішення щодо укрупнення територіальних одиниць до розмірів, які є оптимальними для реалізації урядових соціальних програм. Наприклад, у Данії з 2007 р. посилено систему місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад і закріплення за ними надійних джерел фінансових надходжень. Зокрема, кількість комун зменшилася з 271 до 98, а їх чисельний склад суттєво збільшився – майже

4 Рекомендації Ради Європи № R (2002)2 від 21 лютого 2002 р. «Про доступ до офіційних документів»: Рада Європи, Комітет Міністрів Ради Європи; Рекомендації, Міжнародний документ від 21 лютого 2002 р. № R(2002)2. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994>

5 Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_163#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_163#Text)

75% громад з чисельністю населення понад 30 тис. осіб, а середня чисельність перевищує 50 тис. осіб. Крім того, укрупнення стосувалось і регіонів – з 14 до 5 із населенням 0,6-1,6 млн осіб, що дозволило їм увійти до групи регіонів рівня NUTS-2 і відповідно стати об'єктами регіональної політики ЄС (політики згуртування ЄС)<sup>6</sup>.

Фактично регіональні органи управління у країнах-членах ЄС, окрім власних ресурсів, мають доступ до великого обсягу спільних ресурсів ЄС, про що свідчать дані, надані Б. Данилишиним та В. Пилипів, в табл.1. Відповідно, оцінюючи досвід реалізації реформ децентралізації у таких країнах, слід урахувати наступне. Так, реформи децентралізації у Польщі, ймовірно, не мали б значного успіху без вдалого залучення і використання найбільших обсягів ресурсів, виділених з бюджету ЄС на політику згуртування. Польські громади та регіони отримали можливість використовувати на цілі розвитку великі обсяги ресурсів, а, починаючи з 2011 р., стали лідерами за обсягом виділених з бюджету ЄС коштів: 14,44 млрд євро (2011 р.), 15,735 млрд євро (2012 р.), 16,179 млрд євро (2013 р.), 17,436 млрд євро (2014 р.).

Таблиця 1.

**Розподіл коштів політики згуртування ЄС  
у 2014-2020 рр. за напрямками**

| Напрямок                                                          | Сума,<br>млрд євро | Частка, % |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------|
| Допомога найменш розвиненим регіонам (ВВП < 75% середнього по ЄС) | 182,2              | 51,8      |
| Допомога перехідним регіонам (ВВП 75-90 % середнього по ЄС)       | 35,4               | 10,1      |
| Допомога більш розвиненим регіонам (ВВП > 90% середнього по ЄС)   | 54,3               | 15,4      |
| Європейське територіальне співробітництво                         | 10,2               | 2,9       |
| Міські інновації                                                  | 0,4                | 0,1       |
| Зайнятість молоді                                                 | 3,2                | 0,9       |
| Фонд згуртування                                                  | 63,3               | 18,0      |
| Підтримка віддалених і рідкозаселених територій                   | 1,6                | 0,5       |
| Технічна підтримка                                                | 1,2                | 0,3       |
| Усього:                                                           | 351,8              | 100       |

З огляду на реформи в процесі подальшого цивілізаційного розвитку, традиційні механізми управління трансформувалися урядами держав спочатку в модель публічного управління, а потім в модель належного врядування, яка передбачає посилення комунікації органів публічної влади і

<sup>6</sup> Данилишин Б.М., Пилипів В.В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. Регіональна економіка. 2016. №1. с.5-11.

громадськості шляхом використання інноваційних технологій задля впровадження комплексу технологій, продуктів та процесів, що забезпечують обчислювальні, телекомунікаційні та мережеві можливості електронної взаємодії, обміну даними, сигналами тощо<sup>7</sup>.

Процес стрімкого впровадження електронного урядування (далі – е-урядування) в країнах Європи обґрунтовується тим, що в умовах розвитку глобального інформаційного суспільства виконання державою її конституційних обов'язків, надання послуг громадянам супроводжується розширенням використання інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ). Найбільш ефективним засобом взаємодії держави і суспільства є е-урядування, використання якого забезпечує продуктивну взаємодію органів влади як між собою, так і з суспільством, що значно спрощує процедури отримання послуг.

В Рекомендаціях Ради Європи визначаються такі сектори (напрямки) е-демократії: Е-парламент; Е-законотворення; Е-правосуддя; Е-медіація; Е-навколишнє середовище; Е-вибори, е-референдум, е-ініціативи; Е-голосування; Е-консультація; Е-ініціативи; Е-петиції; Е-політичні компанії; Е-опитування<sup>8</sup>.

У провідних країнах світу реалізуються національні програми адаптації публічного управління до умов цифрового суспільства, що передбачає впровадження е-урядування як нової форми взаємодії влади і суспільства. У контексті євроінтеграційних прагнень України особливого значення набувають запровадження європейських норм і стандартів реалізації державної інформаційної політики в цифровому суспільстві, використання зарубіжного досвіду упровадження е-урядування.

За таких умов цінним для впровадження та розвитку е-урядування в Україні є використання зарубіжного досвіду, зокрема Великобританії. За результатами комплексного оцінювання розвитку е-урядування United Nations E-Government Survey 2016. E-Government In Support Of Sustainable Development від Організації Об'єднаних Націй, Великобританія у 2016 р. посіла перше місце серед 193 країн, що брали участь в оцінюванні, тобто Великобританія є світовим лідером розвитку е-урядування з 2016 р.<sup>9</sup> Оскільки Великобританія тривалий час була членом ЄС, то й розбудова інформаційного цифрового суспільства

7 Воронкова В. Г. Становлення інформаційного суспільства як цивілізаційної парадигми розвитку сучасної України за доби глобалізації: теоретико-методологічні та праксеологічні виміри: монографія; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2017. с.35.

8 Панцир С., Когут А. Е-демократія в Україні: рекомендації щодо впровадження політики та забезпечення її результативності. К., 2015. с.12-13

9 Блінова Г.О. Органи публічної адміністрації як суб'єкти інформаційних відносин. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2018. № 1. С. 144.

та е-урядування відбувалася згідно з загальноєвропейським законодавством за наявності певної британської специфіки. Розбудову інфраструктури електронного уряду Великобританії було започатковано в 2000 р. з прийняттям відповідного стандарту e-GIF (e-government Interoperability Framework), яка і нині триває в межах Government Digital Strategy – Цифрової державної стратегії. Усіма процесами впровадження е-урядування у країні керує спеціальний орган – Government digital services. На неелектронні послуги уряд Великобританії витрачає 4 млрд фунтів, щорічно надаючи громадянам можливості альтернативного доступу (безпосередньо в органах влади, телефоном, поштою тощо). Одним із завдань Цифрової стратегії є зменшення цього показника на 1,7 млрд фунтів на рік шляхом переведення послуг в електронну форму, популяризації е-послуг у населення<sup>10</sup>.

У наданні публічних послуг Великобританія пішла шляхом комплексного підходу до створення відповідного порталу [www.gov.uk](http://www.gov.uk) не лише як сервісу з державних послуг, але й як системи забезпечення трансакцій за принципом єдиної точки доступу та системи підтримки міжвідомчої взаємодії щодо забезпечення надання комплексних державних послуг. Розробники порталу [www.gov.uk](http://www.gov.uk) визнають його як "найкраще місце для пошуку державних послуг та інформації", основні риси якого – "Простіше, зрозуміліше, швидше"<sup>11</sup>. Також сформульовано нову тезу, на якій базуються сьогоденні урядові інновації: від уряду в Інтернеті слід переходити до уряду з Інтернету. Портал побудований за схемою "згори вниз", метою якого є інтеграція інтернет-сервісів всіх органів влади для надання державних послуг в єдиному інформаційному просторі. Він надає загальну державну інформацію, поєднуючи разом інформацію і консультаційні послуги з різних джерел, а також є єдиним центром відповідальності з надання послуг для заявників. На порталі інтегровано всі сторінки міністерств та відомств країни. В електронній формі на загальнодержавному порталі доступні для отримання більш ніж 650 послуг. Отже, досвід одного зі світових лідерів е-урядування – Великобританії потребує уважного вивчення та запровадження досягнень з урахуванням особливостей українських реалій.

В Польщі інституційне забезпечення застосування ІКТ здійснює Міністерство управління та цифровізації (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, MAC),

<sup>10</sup> Капітаненко Н.П., Воронкова В.Г. Впровадження електронного урядування: досвід Великобританії. Формування концепції цифровізації як чинник розвитку креативності особистості та її вплив на розвиток людського й соціального капіталу. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 26-27 листопада 2020 року. Ред.-упорядник: д.філософ. н., проф. В. Г. Воронкова. Запоріжжя : ЗНУ, 2020. с.111.

<sup>11</sup> Welcome to GOV.UK. URL:<https://www.gov.uk/>

створене в 2010 р. Національна програма інформатизації Polska Cyfrowa, поряд з іншими завданнями, передбачає збільшення обсягу послуг ІКТ для населення та підняття їхньої якості. Кожен орган влади, включно найменша територіальна одиниця (гмін), повинен мати е-скриньку на єдиній платформі послуг публічної адміністрації (ePUAP). Польща має багато різних державних електронних реєстрів і всі вони взаємодіють між собою (сумісні та інтероперабельні)<sup>12</sup>.

В Естонії з 1997 р. розпочалася реалізація Національної програми інформатизації під назвою "Стрибок тигра". E-Estonia – це термін, який часто вживають для опису Естонії, як однієї з найбільш передових держав світу, які використовують електронне урядування. Зміни відбулися завдяки міжурядовому партнерству цієї країни та застосуванню передового технологічного досвіду<sup>13</sup>. Згідно з оцінками ООН "E-Government Survey 2014" загальний індекс розвитку електронного уряду Естонії становив 0.8180 (при максимальному значенні 1,0). Рейтинг країн світу за рівнем електронного урядування очолюють Південна Корея (0.9462), Австралія (0.9103), Сінгапур (0.9076), Франція (0.8938), Нідерланди (0.8897)<sup>14</sup>. Швидкий розвиток цифрового суспільства в Естонії відбувався завдяки застосуванню захищених систем обміну даними (система "X-Road") і впровадженню електронної ідентифікації – e-ID, що зумовило функціонування наступних електронних послуг: "e-Banking" (1996 р.), "e-Tax Board" (2000 р.), "e-Cabinet" (2000 р.), "m-Parking" (2000 р.), "e-Geoportal" (2001 р.), "e-School" (2003 р.), "e-Ticket" (2004 р.), "e-Police" (2005 р.), "e-Notary" (2006 р.), "e-Business" (2007 р.), "e-Health" (2008 р.), "e-Prescription" (2010 р.), "e-Residency" (2014 р.)<sup>15</sup>. У 2017 р. Естонія передала Державному агенству з питань електронного урядування України права на впровадження "X-Road" у систему електронного урядування в Україні.

З позицій сталого розвитку пропонується впровадження підходу "Smart City» ("розумне місто"), згідно з яким інвестиції в людський і соціальний капітал, а також у традиційну (транспортну) і сучасну (ІКТ) комунікаційну інфраструктуру створюють підстави для сталого економічного розвитку і належного рівня життя, із розумним управлінням природними ресурсами завдяки врядуванню за широкої участі громадян. Відповідно до європейської моделі

12 Серенок А. О. Досвід Польщі для України у впровадженні е-уряду. Інновації. Інвестиції. Харківські ініціативи. Матеріали VI Міжнар. екон. форуму, 5 верес. 2014 р. Харків: Золоті сторінки, 2014. С. 74–75.

13 Мариняк Н. М. Система електронного урядування «X-Road»: досвід Естонії як приклад для України. URL: <http://aphd.ua/publication-373/>

14 Досвід впровадження електронного урядування на прикладі Естонії. URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2015/06/Prihodko.-Estoniya.pdf>

15 e-Estonia – e-Governance in Practice. URL: <http://ega.ee/wp-content/uploads/2016/06/e-Estonia-e-Governance-in-Practice.pdf>

"Smart City" можна визначити за шістьма основними критеріями: розумна економіка (Smart economy); розумна мобільність (Smart mobility); розумне довкілля (Smart environment); розумні люди/населення (Smart people); 5) розумне / належне життя / мешкання (Smart living); розумне врядування (Smart governance). Запровадження зазначеної моделі відбувається і в територіальних громадах України<sup>16</sup>.

З огляду на зарубіжний досвід, розвиток е-урядування є одним з основних факторів забезпечення успішності реформування системи публічного управління, зокрема сфери місцевого самоврядування. У рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог<sup>17</sup>. Також запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та їхньої подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (Digital Single Market Strategy for Europe)<sup>18</sup>.

Україна будує цифрову державу – державу, яка стає сервісом. Цифрова трансформація – це те, що сьогодні виділяє Україну поміж інших країн. Одна з головних цілей Міністерства цифрової трансформації України – оцифрувати 100% державних послуг за 3 роки. Цифрова трансформація нашої країни потребує побудови ефективного менеджменту на рівні всієї держави, що передбачає організаційно-структурні та кадрові вдосконалення. Так, для прискорення цифровізації країни введено посади заступників з цифрової трансформації, які вже працюють в кожному міністерстві та поступово з'являються в обласних державних адміністраціях, громадах<sup>19</sup>.

Прикладом цифрових перетворень є можливість формування на Єдиному державному веб-порталі електронних послуг "Дія" витягу про місце проживання. Таку можливість розробили Державна міграційна служба України спільно з Міністерством цифрової трансформації України з метою реалізації вимог законодавства про надання електронних публічних послуг щодо декла-

16 Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2013. С.10.

17 Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. №40. ст. 2021.

18 EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>

19 Цифровізація - це поступове перетворення усіх державних послуг на зручні онлайн-сервіси. URL: <https://translate.google.com/?hl>

рування та реєстрації місця проживання в Україні. Витяг з реєстру територіальної громади формуватиметься засобами відомчої інформаційної системи ДМС України з використанням системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Отримати його через портал "Дія" особа зможе після проходження електронної ідентифікації та автентифікації<sup>20</sup>.

На місцевому рівні в Україні продовжується процес впровадження сучасних ІКТ в діяльність органів місцевого самоврядування. Сайти місцевих рад надають мешканцям територіальних громад електронні послуги, однак послуги різні за обсягом, якістю і оперативністю надання. Серед найбільш успішних прикладів – Контактний центр м. Києва 1551, "Цілодобова варта" у м. Вінниці, сайт "Панель міста" Львівської міської ради, віртуальна приймальня міського голови в м. Івано-Франківськ тощо. Ефективну взаємодію між громадянами та місцевою владою забезпечує портал "Відкрите місто", до якого підключені вже 83 міста в Україні<sup>21</sup>. Так, сайт Запорізької міської ради містить доступи до таких електронних сервісів: "Електронні петиції", "Міський контакт центр 15-80", "Громадський бюджет", "Інвест-портал", "Запис до лікаря", "Центр надання адміністративних послуг", "Прозорий бюджет", "Служба у справах дітей", "Тендери та закупівлі", "Культура", "Спортивний портал", "Укриття", "Waze: ситуація на дорогах", "Безпечне місто", "Особистий кабінет мешканця", "Енергоефективність", "Служба інспекторів паркування". Започатковано на сайті рубрику "Корисне місто", продовжують надавати інформацію рубрики – "Суспільство", "Структура влади", "Економіка", "Документи" тощо. Крім того, з 1 січня 2021 р. в Запорізькій міській раді та її виконавчих органах введено електронний документообіг<sup>22</sup>.

Отже, цифровізація публічного управління в Україні, зокрема на рівні місцевого самоврядування, сприяє використанню зарубіжного досвіду щодо сфери обігу публічної інформації, принципів її опрацювання органами влади, визначення меж доступу до такої інформації, а також процесу створення цифрової економіки, електронного урядування, правосуддя, адміністрування з метою побудови інформаційного та цифрового суспільства.

DOI: 10.51587/9781-7364-13371-2022-007-203-211

20 Державні послуги онлайн. URL: <https://diia.gov.ua>

21 Відкрите місто. URL: <https://opencity.e-dem.ua>

22 Офіційний веб-сайт Запорізької міської влади. URL: <https://zp.gov.ua/uk>